

Rapport 2008-128 Rekruttering og arbeidskraft i kommunene

Econ Pöyry

Sammendrag

Resymé

Kommunene har hatt utfordringer i å tiltrekke seg og holde på arbeidskraft, og aldringen av befolkningen framover vil forsterke behovet for visse personellgrupper betydelig. Rapporten drøfter betydningen av en rekke forhold i samfunnet som skaper eller bidrar til å dempe kommunesektorens arbeidskraftutfordringer. Generelt er lønns- og arbeidsvilkår viktige både for å rekruttere og å holde på arbeidskraft. For å være en attraktiv arbeidsgiver må kommunene tenke langsiktig og investere tilstrekkelig i arbeidsplassene og i de ansatte.

Bakgrunn og problemstilling

Kommunesektoren har de senere årene opplevd økende utfordringer i å rekruttere og beholde den arbeidskraften som trengs for å møte befolkningens behov for tjenester og velferd. For å møte denne utfordringen utarbeidet KS i 2007 en ny arbeidsgiverstrategi mot 2020 "Stolt og unik" (AGS 2020). Som innspill til arbeidet med rekrutteringsstrategien ønsker KS en samlet framstilling av relevant forskning med analyser. I prosjektet systematiseres eksisterende kunnskap om samfunnsmessige drivkrefter som kan skape eller dempe rekrutteringsutfordringer for kommunesektoren, samt kunnskap om hva kommunene selv, enten alene eller i fellesskap, kan gjøre for å løse utfordringene.

Konklusjoner og tilrådinger

Betydelige utfordringer

Utfordringene ved å rekruttere og holde på arbeidskraft varierer fra kommune til kommune og mellom yrkesgrupper. Likevel har kommunesektoren en del felles utfordringer, og selv om vi nå står foran en periode med konjunkturedgang, ser det på noen års sikt ut til at kommunesektoren på en del felt vil få økende problemer med å sikre seg nødvendig arbeidskraft. Langsiktige framskrivninger viser at det går mot stor underdekning av hjelpepleiere og sykepleiere, dersom dagens mønstre for bruk av arbeidskraft i kommunene videreføres, som følge av økt behov for pleie- og omsorgstjenester når antall eldre etter hvert øker. Fortsatt utbygging av barnehagetilbudet tilsier at det fortsatt vil kunne bli mangel på førskolelærere i sentrale strøk i en periode framover. Fallende interesse for ungdom til å velge læreryrket synes å fortsette, selv om den tallmessige underdekningen av antall lærere er beskjedent samlet sett. I tekniske og andre yrker hvor det er sterk konkurranse fra privat sektor, har rekrutteringssituasjonen etter hvert blitt meget vanskelig for mange kommuner.

En del av rekrutteringsproblemer kommunene i dag opplever, kan sies å være av konjunktorell art, og vil trolig dempes når arbeidsledigheten ser ut til å stige noe de nærmeste årene. Dette vil trolig særlig gjelde personellgrupper der konkurranseflaten mellom kommunesektoren og privat sektor er stor, blant annet personell med teknisk og økonomisk-administrativ utdanning. Likevel er en betydelig del av de problemene med å skaffe arbeidskraft som kommunesektoren opplever, strukturelle, det vil si at er uavhengige av konjunktursituasjonen.

Hvor attraktivt det er for ulike grupper ansatte å arbeide i kommunesektoren, avhenger av en rekke forhold, bl. a. lønn, oppfatning om arbeidsbelastninger i yrkene, karrieremuligheter og muligheter til faglig utvikling, i tillegg til det litt udefinerte "status". Hvor viktige de ulike faktorene er for folks valg varierer, eksempelvis synes sykepleiere å legge mindre vekt på lønn i sine utdannings- og yrkesvalg

enn det de som tar økonomisk-administrativ utdanning gjør. Lønn er kanskje den faktoren arbeidsgivere naturlig vil ty til dersom de opplever rekrutteringsproblemer, men i denne rapporten vil vi i større grad rette søkelyset mot andre faktorer som en kommune eller kommunene i fellesskap kan ha innflytelse over.

Ungdom og unge voksnes yrkespreferanser og utdanning

Statusen og anseelsen til de ulike yrker og utdanninger spiller en viktig rolle for ungdommens og unge voksnes utdanningsvalg, som i sin tur legger sterke føringer på kommunesektorens tilgang på arbeidskraft på lang sikt. Kommunesektoren er hovedavtaker av kandidater fra en rekke utdanninger på høyskolenivå, i tillegg til at sektoren er den viktigste arbeidsgiveren til helsepersonell med utdanning på videregående nivå (hjelpepleiere/omsorgsarbeidere og fra nylig – helsefagarbeidere). For kommunesektoren er det bekymringsfullt at det er fallende søking til flere av disse utdanningene, særlig høyskolestudier som allmennlærerutdanningen og sykepleierutdanningen. Selv om nedgangen i andelen søkere til helsefag i videregående skole var liten i 2008, synes det helt klart at utdanning som helsefagarbeider ikke har "truffet" særlig godt blant ungdommen. Skal man unngå stor underdekning av hjelpepleiere og tilsvarende personell i framtiden, må både langt flere ungdommer enn i dag velge helsearbeiderfaget på videregående skole, og flere voksne ufaglærte kvalifisere seg til yrket.

Søkingen til høyere utdanning påvirkes av konjunktuelle forhold. I høykonjunktur vil erfaringsmessig en mindre andel av årskullene søke seg til høyere utdanning, fordi det blir mer attraktivt å jobbe. Et annet forhold er at oppgangskonjunktoren vi har vært gjennom har ført til at flere har søkt høyere utdanninger som anvendes i privat sektor, slik som ingeniørutdanninger og økonomisk administrativ utdanning. Førskolelærerstudiet er dessuten blitt langt mer populært de senere årene, trolig drevet fram av et "sug" etter arbeidskraft som følge av den sterke utbyggingen av barnehager. Med svakere etterspørsel etter arbeidskraft i privat sektor framover, vil vi nok se en konjunkturdrevet svekkelse av søkingen til utdanninger rettet mot privat sektor og en økt tilbøyelighet til å ønske utdanninger som kommunesektoren etterspør. Likevel har tendensene i retning av at færre søker seg til høyere utdanninger rettet mot kommunesektoren vart såpass lenge, at problemene også synes å være av strukturell art.

Ungdom som søker seg til utdanninger som sykepleier og lærer, har ofte mer "altruistiske" og mindre materielle verdier enn annen ungdom, men disse verdiene er trolig i tilbakegang og uansett under press fra inntrykket av disse yrkene som belastende eller lite attraktive, og med en lønn som ikke holder tritt med lønningene i sammenlignbare yrker.

Nye utdanningstilbud på høyskolenivå, gjerne desentraliserte, synes å være en strategi både stat og kommune ser som et virkemiddel for å øke rekrutteringen, særlig i distriktene. Vi ser at studentene oftest ønsker seg til høyskoler i sentrale strøk, mens søkingen til høyskoler på mindre steder gjennomgående er liten. Disse forholdene peker på et dilemma; desentraliserte studier synes å virke positivt for rekrutteringen av høyskoleutdannet personell i regioner/distrikter, samtidig som en sterk satsing på mindre høyskoler i distriktene ikke vil harmonere med elevenes ønsker om studiested. Det er imidlertid en del unntak fra en slik tendens, idet det er flere eksempler på stor søking til en del deltidsstudier og fjernundervisningstilbud innenfor pleieutdanninger. Ut fra dette kan en mulig strategi være å fortsette å utvikle en målrettet utforming av utdanningstilbud til voksne studenter, slik vi har sett eksempler på i pleieutdanninger og i utdanningen av førskolelærere.

Frafall i videregående opplæring fører til at en del elever ikke får fagutdanning. Redusert frafall innenfor helse- og sosialfag vil kunne gi direkte utslag i form av økt tilgang på sårt trengt arbeidskraft. Mye tyder på at hvis kommunene prioriterer å skaffe flere læreplasser til helsefagene, vil flere unge fullføre denne utdanningen. Hvordan fylkeskommunene, som har ansvaret for den videregående opplæringen, faktisk utformer opplæringstilbudene og gjennomfører utdanningen, har trolig også

betydning for gjennomføringsgraden. Utveksling av erfaringer mellom fylkeskommunene vil kunne bidra til at gode ideer og vellykkede ”grep” for å hindre frafall får økt utbredelse.

Arbeidsmiljø, sykefravær og avgang fra yrker i kommunesektoren

Vi tror det er et stort potensial i å hindre avgang av arbeidskraft ved å gjennomføre ulike tiltak og strategier for å forebygge sykefravær som kan relateres til forhold på arbeidsplassen. Historiske sammenhenger mellom sykefravær og uførepensjonering indikerer at dersom man klarer å redusere kommunesektorens sykefravær ned mot dagens gjennomsnittlige fravær, vil det over tid kunne utløse en betydelig økning i tilgangen på arbeidskraft i kommunesektoren. En viktig langsiktig tilleggseffekt er at dette vil bidra til å bedre omdømmet til mange ”kommuneyrker” noe det er grunn til å anta vil stimulere både søking til utdanningene og de ferdige kandidatenes ønsker om å arbeide i kommunesektoren.

Det er en helt klar konklusjon fra forskningen at arbeidsbelastninger og arbeidsmiljø spiller en sentral rolle for omfanget av sykefravær og overgang til uførepensjon. Dette underbygges av at tilbøyeligheten til å gå over på uførepensjon er langt høyere i ”sliteryrker” som assistent eller hjelpepleier, enn den er blant andre grupper ansatte. Andre grupper med mindre fysiske belastninger, slik som for eksempel lærere, går i større grad over på AFP enn på uførepensjon. For disse gruppene kan manglende motivasjon og andre psykososiale forhold i forbindelse med arbeidet, være viktige for pensjoneringsbeslutningen.

Vi tror det er et stort potensial for kommunene som arbeidsgiver i å gjennomføre tiltak for bedre arbeidsmiljø og personalpolitikk generelt. Tiltakene er ikke gratis, men vil ofte gi gevinster på lengre sikt. Blant pleiepersonell dreier det seg særlig om å forebygge fysiske belastninger, blant annet gjennom tilstrekkelig bemanning, vikarbruk ved sykefravær og investeringer i utstyr. Men også psykososiale forhold på arbeidsplassen er viktige. Mye tyder på at vekt på faglighet og kompetanseutvikling, i tillegg til at det er til fordel for brukerne av tjenestene, også bidrar til at de ansatte trives bedre. Blant annet innenfor pleie og omsorg tror vi en satsing på faglighet og kompetanse er viktig både for å rekruttere og å holde på arbeidstakerne, både ufaglærte, hjelpepleiere og sykepleiere. Forskningen gir også klare resultater om at når de ansatte opplever at ledelsen er opptatt av de ansattes ved og vel og interesserer seg for dem, har det en direkte effekt på sykefravær og ønske om å stå i jobben. Å utvikle ledere på alle nivåer i kommunene blir således viktig for å holde på arbeidskraften. Kommunene gjør allerede mye på disse områdene, både gjennom brede programmer og i regi av den enkelte kommune/fylkeskommune, bl. a. Kvalitetskommuneprogrammet og ledelses- og personalutviklingsprogrammet Flink med folk i første rekke. Vi tror arbeidet på feltet bør fortsette og videreutvikles.

Det er store variasjoner i sykefraværet mellom kommuner og mellom virksomheter av samme type innen den enkelte kommune, noe som peker på arbeidsmiljøets betydning for fraværet. Det er trolig enklere og billigere å starte med tiltak der fraværet er spesielt høyt, framfor tiltak som retter seg mot alle virksomheter. Kommunene bør være kostnadsbevisste i sin tiltaksbruk, og så langt som mulig søke etter de tiltakene som koster minst i forhold til reduksjonen i fraværet. Balansgangen mellom selektive tiltak mot enkeltgrupper og generelle tiltak som retter seg mot alle ansatte, er vanskelig, men viktig for graden av suksess. Tiltak som retter seg mot alle kan lett bli (for) dyre i forhold til gevinstene for kommunen som arbeidsgiver.

Deltid og heltid

Det er mange som arbeider deltid i kommunene, særlig innenfor pleie og omsorg. Hvis kommunale arbeidsgivere klarer å eliminere store fysiske arbeidsbelastninger og forbedre det psykososiale arbeidsmiljøet, vil det sannsynligvis føre til at en god del av dem som i dag arbeider (og ønsker) deltid,

vil ønske lengre avtalt arbeidstid. Det er en tilleggsgevinst ved forebyggende arbeidsmiljøtiltak mot sykefravær. Deltidsjobb synes å passe godt med preferanser og familiesituasjon blant mange kvinner med pleierutdanninger, og gode muligheter til å arbeide deltid bidrar således til å mobilisere arbeidskraft fra kvinner med omsorgsoppgaver. Mange deltidsansatte i pleie- og omsorgssektoren får imidlertid tilbud om mindre stillingsbrøker enn de ønsker (ufrivillig deltid). At nyutdannede hjelpepleiere mange steder bare får tilbud om deltidjobb, bidrar trolig til å gjøre det mindre attraktivt for ungdom å velge slik utdanning.

Behovet for tilstrekkelig bemanning i helger og om kvelden og natten, samtidig som avtaleverket begrenser helgearbeid til maksimalt hver tredje helg, gjør at kommunene trenger mange deltidsansatte til å ta vakter på slike tidspunkter. Det blir da nødvendig med mange ansatte som har lavere stillingsbrøker enn de ønsker, og dermed blir undersysselsatte. Det kan regnes ut et teoretisk arbeidskraftpotensial dersom disse undersysselsatte hadde jobbet like mange timer i året som de ønsker, men det er ingen enkle tiltak som kan utløse dette potensialet. Siden det neppe er mulig å overføre mye mer av arbeidskraftbehovet i pleie og omsorg fra helg til hverdag, må man rette oppmerksomheten mot tiltak som kan få flere ansatte til frivillig å arbeide mer i helger/om kvelden.

For en del ansatte vil ulempene ved slikt arbeid være mindre enn for andre ansatte, og det gjelder å benytte seg av tiltak som kan utnytte disse forskjellene. Ulike ordninger med fleksible turnuser, samt økonomiske incentiver som mer enn i dag belønner helgearbeid, vil bidra til å avbøte problemet med ufrivillig deltid, og utløse et latent arbeidstilbud. I tillegg til at større stillingsbrøker vil kunne utløse økt arbeidskraft, vil bedre utsikter til heltidsjobber gjøre det mer attraktivt blant ungdom å velge helsearbeiderfaget i videregående opplæring. En utfordring er å gjøre noe med ufrivillig deltid, uten å fjerne de gunstige effektene av at deltidjobber også mobiliserer arbeid fra mange kvinner som ønsker deltid.

Hjelpepleieryrket – en spesiell utfordring?

Framskrivninger tyder på at det vil gå mot sterkt økende underdekning av hjelpepleiere og tilsvarende utdanninger framover. Det reiser viktige utfordringer knyttet til rekrutteringen.

De fleste nye hjelpepleiere er voksne kvinner som kvalifiserer seg gjennom kortere kurs og realkompetansevurderinger. Interessen for helsefag i videregående skole er imidlertid problematisk lav. For kommunene er det ønskelig både å styrke rekrutteringen til helsefag i videregående blant ungdom og å stimulere voksne ufaglærte i pleie og omsorgssektoren til å kvalifisere seg som hjelpepleier gjennom kurs og realkompetansevurderinger. Kommunene kan dessuten gjøre mye for å gjøre helsefag mer attraktive for ungdom, blant annet å etablere læreplasser, som erfaringsmessig bidrar til at flere unge gjennomfører utdanningen. Å tilby heltidsstillinger for hjelpepleiere er trolig også viktig for at ungdom skal synes det er attraktivt å velge helsearbeiderfaget. Hva kan kommunene for øvrig gjøre for å motvirke helsearbeiderfagets lave anseelse og status? De kan i alle fall sørge for at utbredte oppfatninger om at yrket er sterkt fysisk belastende og preget av påtvunget deltidjobbing, ikke er riktig. Statushevende er også, som nevnt tidligere, at arbeidsgiver legger vekt på faglighet og kompetanseutvikling i arbeidssituasjonen. Generelt vil hvordan arbeidssituasjonen faktisk er når det gjelder disse forholdene, ”sive” ned til ungdommene og påvirke deres utdanningsvalg.

Det er også gode grunner til å oppprioritere utdanning av voksne, ufaglærte, arbeidstakere til hjelpepleiere. Her er det trolig et betydelig potensial, bl.a. i videreutdanning blant innvandrere, som utgjør en ikke ubetydelig andel av ufaglærte i pleie- og omsorgssektoren i mange kommuner. Igjen – kvalifisering og kompetanse som tiltak vil ha betydning både for rekruttering fra disse gruppene og for at de skal ønske å forbli i sektoren over tid.

Karriereutsiktene synes å spille en rolle for om ansatte forblir i hjelpepleieryrket. Et spørsmål er om det er mulig å gjøre noe med innholdet i hjelpepleieryrket som kan gjøre det mer attraktivt både for ungdom og voksne. Vi tror stikkord er faglighet, plassering i hierarki, samt karriere- og lønnsutvikling. Forsøk tyder på at oppmykninger av strenge grenser mellom arbeidsoppgavene til ufaglærte, hjelpepleiere og sykepleiere vil kunne bidra til økt trivsel og motivasjon til å stå i jobben blant ansatte i pleie- og omsorgssektoren.

Innvandring

Mange innvandrere jobber i kommunesektoren, og det synes de senere årene å ha vært en klar vekst i antall innvandrere som arbeider innenfor kommunal pleie og omsorg. Beregninger tyder på at økt innvandring, særlig arbeidsinnvandring, vil kunne gi et arbeidskrafttilskudd som kommunesektoren kan utnytte. Mange innvandrere har imidlertid svake språkkunnskaper og lav kompetanse, noe som bidrar til at sysselsettingen er til dels meget lav blant grupper av ikke-vestlige innvandrere. Selv om lav sysselsetting delvis kommer av forhold kommunene ikke selv kan påvirke, har de likevel muligheter til å mobilisere arbeidskraft blant innvandrere. Dette gjelder både gjennom generelle kommunale integreringstiltak, herunder språkopplæring, men også gjennom kompetansetiltak overfor innvandrere som allerede arbeider i eller er aktuelle for arbeid i kommunen.

Også her må det målrettede innsats og bruk av ressurser til for å utnytte potensialet. Fokuseret søk etter personell i andre land gjøres allerede i et visst omfang og vil kunne gi gevinster for kommunene i rekrutteringssammenheng.

Lønn og lønnsstruktur

Lønnsforholdene spiller en rolle både for ungdoms valg av utdanning og yrke, og for avgang blant ansatte til andre yrker og sektorer. Forskningen tyder på at effekten av lønn er sterkest blant nyutdannede og svakere blant allerede ansatte. Vi tror at effekten av lønn på yrkers status og dermed på ungdommens utdanningsvalg, tar tid for å bli synlig. At kommunesektoren synes å ha hatt en noe svakere lønnsutvikling enn andre sektorer de senere årene, er derfor bekymringsfullt i et langsiktig arbeidskraftperspektiv. Den lønnsmessige konkurranseevnen til kommunene er særlig svak blant høyt utdannede med lang erfaring, og relativt god blant nyutdannede med kort erfaring. Ut fra arbeidsgiverperspektivet bør oppmerksomheten særlig rettes mot de førstnevnte gruppene. Yrker med sterk konkurranse fra private, som for eksempel ingeniører, er trolig meget lønnsfølsomme, og det synes ikke å være særlige alternativer til å gjøre noe med lønnsnivået for disse utdanningene om man vil gjøre noe vesentlig med rekrutteringssituasjonen. Med den konjunkturavmatning vi nå står foran vil nok problemene dempes en del framover siden konkurransen fra privat sektor blir mindre, men rekrutteringsproblemer for teknisk personell synes i stor grad å være strukturelle, iallfall for mange kommuner.

Tenke og handle langsiktig

Det er trolig en utfordring for kommunene å tenke og handle langsiktig som arbeidsgiver. Tiltakene som gir effekt koster alle noe på kort sikt, og de gir først resultater på lang sikt. De er investeringer i arbeidskraft.

På lang sikt er det de samme tiltakene som bidrar til å rekruttere arbeidskraft som bidrar til å holde på arbeidskraft. Yrkenes og utdanningenes status og anseelse reflekterer hvordan de faktiske arbeidsbetingelsene i yrkene oppfattes av ungdom og andre. Problemene med at mange jobber i kommunesektoren har lav status kommer av at mange kommunale yrker ikke passer godt med rådende verdiendringer i befolkningen, de oppfattes å gi lav lønn og at de anses belastende og/eller lite utviklende. Disse faktorene reduserer interessen for å utdanne seg til og arbeide i kommunesektoren.

Hvis disse oppfatningene stemmer, øker det avgangen til andre yrker og til trygd/pensjon, noe som forsterker det negative inntrykket. Det er selvsagt mulig at disse oppfatningene ikke er riktige, og da kan det være noe å hente gjennom informasjonskampanjer og lignende.

For kommunene tror vi det er mye å hente ved tiltak for å forebygge fravær og avgang, gjennom å investere i de ansatte. Kortsiktig sparing gir på dette, som på andre områder, langsiktige kostnader. En utfordring for kommunene er å sørge for systemer som gjør det lettere å oppføre seg langsiktig. Tiltak som hindrer utstøting og tidligpensjon er eksempler på investeringer som først og fremst kaster av seg i framtiden. Det samme gjelder kompetanse- og utdanningstiltak, som blant annet læreplasser i kommunen. I en kommune med svak økonomi og konkurranse om budsjettmidlene er det utfordrende å sette av midler til å investere i sine ansatte når det er mange som ønsker at midlene isteden skal gå til nye tiltak. Systemer for å støtte opp under langsiktig tenkning og virkemiddelbruk kan være interne finansierings- og styringssystemer for etater og virksomheter, samt framskaffelse av relevante styringsdata, for eksempel sammenlignbare data for sykefravær, avgangsalder, overgang til uførepensjon.